



Wili Pääkkönen

**PERUSOIKEUKSIEN RAJOITUKSEN
EDELLYTYKSET
SIVIILITIEDUSTELULAIN
NÄKÖKULMASTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Joulukuu 2019

TIIVISTELMÄ

Wili Pääkkönen: Perusoikeuksien rajoituksen edellytykset siviilitiedustelulain näkökulmasta
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Joulukuu 2019

Tutkielman aiheena on tarkastella perusoikeuksien rajoituksen edellytyksiä siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön näkökulmasta. Tarkoituksena on tutkia, kuinka laajasti ja millä perusteilla julkinen valta voi rajoittaa perusoikeuksia siviileihin kohdistuvan tiedustelutoiminnan yhteydessä. Huomion kohteena on myös, kuinka perusoikeuksien rajoittamista valvotaan etu- ja jälkikäteisesti. Tutkimus on metodiltaan lainopillinen.

Tutkimuksessa käsitellään siviileihin kohdistuvaa tiedustelua ja sen eri ulottuvuuksia perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää millä tavoin perusoikeudet on otettu huomioon tiedustelua koskevassa lainsäädännössä ja sen valmistelussa. Tarkoituksena on myös tarkastella, mitä perusoikeuksien rajoittaminen käytännössä siviilitiedustelun yhteydessä tarkoittaa, sekä miten tiedustelutoimintaa koskeva valvonta on toteutettu erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta.

Tiedustelulait tulivat voimaan vuoden 2019 huhtikuussa, joten aihe on hyvin ajankohtainen. Tutkimuksessa kävi ilmi, että perusoikeudet oli otettu huomioon lainvalmisteluaineistoissa hyvinkin laajasti, mutta toisaalta lainsäädäntö on edelleen nähtävissä osittain tulkinnanvaraisena. Tutkimuksen myötä selvisi myös, että kansainvälisen turvallisuustilanteen muutoksen vuoksi viranomaisen toimivallan päivitys on nähtävissä tarpeellisena, jotta perusoikeuksia kyettäisiin jatkossakin turvaamaan, vaikka se saattaisikin vaatia joihinkin perusoikeuksiin puuttumista.

Avainsanat: siviilitiedustelu, perusoikeus, viestinsalaisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

Lähdeluettelo

Lyhenteet

1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimuksen aihe.....	1
1.3 Tutkimuksen metodit.....	2
2 Johdatus tiedusteluun.....	4
2.1 Kansallinen turvallisuus	4
2.2 Tiedustelun lähtökohdat ja tarkoitus.....	5
3 Tiedustelun oikeudelliset perusteet	7
3.1 Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa	7
3.2 Tiedustelun ja perusoikeuksien oikeudellinen sääntely	8
3.3 Perustuslakivaliokunnan mietinnöt siviilitiedustelusta.....	10
4 Perusoikeuksien rajoittamisen perusteet.....	12
4.1 Suhteellisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuuden periaate ja vähimmän haitan periaate	12
4.2 Perustuslakivaliokunnan yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset	13
5 Kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien punninta.....	14
5.1 Kansallisen turvallisuuden määrittely	14
5.2 EIT ja kansallinen turvallisuus.....	15
6 Tiedustelutoiminnan valvonta	17
6.1 Tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutettu	17
6.2 Tuomioistuimen asema tiedustelun valvonnassa	18
7 Johtopäätökset.....	20
7.1 Muutokset kansallisessa turvallisuudessa.....	20
7.2 Tiedustelun ja perusoikeuksien suhde	20
7.3 Tiedustelun valvonnasta	23
7.4 Tilanne ilman tiedustelulakeja	25

LÄHTEET

Kirjallisuus

Hautamäki, Veli-Pekka. Perusoikeudet ja lainvalmistelu. Katsauksia ja pienempiä kirjoituksia. Lakimies 2014/2, s. 256-266

Lämsineva, Pekka. Perusoikeudet – merkittävä haaste oikeuselämälle. Asiantuntija-artikkeli. Lakimies 2003/4, s. 680

Hirvonen, Ari. Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011, s. 22

Lohse, M. & Viitanen, M. Johdatus tiedusteluun. Alma Talent Oy. Helsinki 2019, s. 17

Launiala, Mika. Suhteellisuusperiaate uuden esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 4§:ssä. Referee-artikkeli. Edilex 2013/23, s. 2

Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008, s. 72

Hietanen H & Arkia N. Tiedustelulaki ja tuomioistuinprosessin luotettavuus. 15 vuotta viestintäoikeutta - Viestintäoikeuden vuosikirja 2017, s. 102, 103

Puurunen, Tapio. Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Oikeustiede-Jurisprudentia L:2017, s. 360

Honko, Kristiina. Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Oikeustiede-Jurisprudentia L:2017, s. 10, 18, 65, 67, 69

Sisäministeriön kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5. Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto. Helsinki 2019, s. 23-50

Säädökset

Suomen perustuslaki (731/1999)

Poliisilaki (872/2011)

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)

Eduskunnan työjärjestys (17.12.1999/40 v. 2000)

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Lakien esityöt

HE 202/2017	Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
HaVM 36/2018	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
HaVM 5/2017	Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016)
PeVL 35/2018	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
PeVM 9/2018	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7§ muuttamisesta.

Puolustusministeriön ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
Työryhmän mietintö. Helsinki 2017, s. 26-29

Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta –
perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja. Helsinki 2016, s. 24

Kansainväliset sopimukset

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (63/1999)
(Euroopan ihmisoikeussopimus)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02)

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Muutokset Euroopan ja samalla myös koko maailman turvallisuustilanteessa heijastuvat myös Suomeen ja luovat paineita lakimuutoksille. Samaten digitalisaatio aiheuttaa paineita erilaisille toimille julkisen vallan puolelta.¹ Lait ja viranomaisten toimivaltuudet tulisi päivittää varsin nopealla aikataululla muotoon, joka on ajankohtainen tämänhetkisen turvallisuusympäristön kanssa.² Ennen siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätämistä Suomessa ei ole ollut täsmällistä ja laajaa tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä, vaikka esimerkiksi poliisilaissa tiedustelusta onkin säädetty.³

Vuoden 2019 huhtikuussa astui voimaan laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Lain voimaantulon myötä suomalainen tiedustelu ympäristö koki suuria muutoksia, jotka heijastuvat monille eri tahoille. Tarkoitukseni on tässä tutkielmassa keskittää huomio yksistään lakiin tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, vaikka lain kanssa samaan aikaan päivitettiin myös monia muita lakeja, sekä säädettiin myös laki sotilastiedustelusta. Siviilitiedustelua koskevan lain säätämisen myötä päivitettyjä lakeja ovat esimerkiksi poliisilaki, laki poliisin hallinnosta, rikoslaki, esitutkintalaki sekä pakkokeinolaki. Näihin lakeihin liittyvät päivitykset ovat sidoksissa siviilitiedustelulakiin ja näiden lakien luomat toimivaltuudet ovat tämän myötä laajentuneet.

1.2 Tutkimuksen aihe

Tutkielman aiheena on tarkastella perusoikeuksien rajoituksen edellytyksiä siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön näkökulmasta. Tarkoituksena on vastata siihen kysymykseen, kuinka paljon ja millä oikeudellisilla perusteilla julkinen valta voi rajoittaa perusoikeuksia siviilitiedustelun yhteydessä. Tarkoituksena on tutkia, miten siviilitiedustelulain valmistelun ja säätämisen yhteydessä on esitetty rajoitettavaksi perusoikeuksia, eli millä tavalla niihin aiotaan puuttua tai miten niitä

¹ HE 202/2017, 6

² HE 202/2017, 8

³ Lohse & Viitanen 2019, 17

rajoitetaan tiedustelun mahdollistamiseksi entistä laajemmin. Huomion kohteena on myös, kuinka perusoikeuksien rajoittamista valvotaan ja tarkastellaan etu- ja jälkikäteisesti.

Pohdittavat kysymykset ovat luonteeltaan sen muotoisia, että niihin ei ole yhtä oikeaa vastausta. Esimerkiksi hallintotieteiden tohtori Veli-Pekka Hautamäki toteaa, että hallituksen esityksessä on pääsääntöisesti huomioitu lakiesityksen olennaiset perusoikeuskytkennät. Lainvalmistelu on kuitenkin usein kompromissi esityksen tavoitteiden ja käytännössä toteutuvan lain välillä, koska nykyään lähes jokaisella käsittelyyn tulevalle säädösehdotuksella on jonkinlaisia kytkentöjä perusoikeuksiin.⁴

Valitsin aiheen, koska perusoikeudet ja niihin liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat olleet itseäni kiinnostava aihe opintojen alusta alkaen. Oikeustieteen tohtori Pekka Lämsineva toteaa, että perusoikeuksiin liittyvät kysymykset ovat lisääntyneet olennaisesti viimeisen 10-15 vuoden aikana ja perusoikeuksista on tullut olennainen osa Suomen oikeusjärjestelmää. Perusoikeuksilla on nykypäivänä laaja vaikutus lähes jokaiseen tehtävään päätökseen.⁵ Kyseessä on oikeudenala, joka vaatii huolellista perehtymistä ja tulkintaa, koska perusoikeudet ovat hyvinvointivaltion ja demokraattisen oikeusjärjestyksen sekä lainsäädännön peruspilari. Erityisen mielenkiintoiseksi ja tutkimuksen arvoiseksi kohteeksi perusoikeudet tulevat, kun niitä rajoitetaan tavalla tai toisella, kuten siviilitiedustelua koskevan lain kohdalla on tapahtunut.

Aihe on hyvin ajankohtainen kandidaatintutkielman tekemisen kannalta, koska laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa on tullut juuri voimaan ja sitä on viimeaikoina käsitelty aktiivisesti, joskin nyt lain voimaantultua uutisointi aiheesta on hieman jo vähentynyt. Lain soveltamisesta tai sen vaikutuksista ei myöskään tiedetä vielä yhtä paljoa, kuin jos laki olisi ollut voimassa jo pidemmän aikaa.

1.3 Tutkimuksen metodit

Metodiltaan tutkielmani on lainopillinen. Ari Hirvonen on teoksessaan ”Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan” todennut, että lainopin tutkimuskohteena on normien maailma, joka tuottaa normatiivista eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista.

⁴ Hautamäki 2014, 256-266

⁵ Lämsineva 2003, 680

Lainoppi selvittää siis oikeusnormien sisältöä ja tulkitsee sitä.⁶ Tarkoituksenani on tulkita voimassa olevaa lainsäädäntöä ja tässä tapauksessa myös lainsäädännön valmisteluaineistoja sekä mietintöjä. Lisäksi tarkastelen myös kansainvälistä lainsäädäntöä, joka sitoo Suomea, eli EU-oikeutta ja siihen liittyvää sääntelyä. Lainopillisesta näkökulmasta tarkoituksenani on esitellä ja analysoida oikeusnormien sekä muun oikeusaineiston sisältö ja muodostaa niistä johtopäätös sen suhteen, millaisen oikeudellisen ympäristön uusi siviilitiedustelua koskeva laki muodostaa Suomeen sekä erityisesti millä tavalla tämä lainsäädäntö vaikuttaa perusoikeuksiin.

⁶ Hirvonen 2011, 22

2. Johdatus tiedusteluun

2.1 Kansallinen turvallisuus

Kansallinen turvallisuus on käsite, joka on noussut otsikoihin viime vuosina enemmän, kuin ennen. Muuttunut kansallinen turvallisuustilanne, esimerkiksi Ukrainan tilanne, terrori-iskut erityisesti Keski-Euroopassa sekä ISIS:n kaltaiset terroristiryhmät ovat kasvattaneet huolta niin kansalaisten kuin viranomaistenkin keskuudessa.⁷ Viitanen ja Lohse määrittelevät, että siviilitiedustelussa kansallista turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä on, että uhkalla on jokin kytkentä Suomeen ja se uhkaa jollakin tavalla Suomen kansallista turvallisuutta.⁸

Perustuslain 22§:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen vaatii julkiselta vallalta jatkuvia toimia, johon kuuluu myös kansallisesta turvallisuudesta huolehtiminen. Turvallisuustilanteen muuttumisen vuoksi julkinen valta on ryhtynyt toimiin ja päivittänyt tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä varsin laajasti siviili- ja sotilastiedustelua säätävillä laeilla. Käytännössä tapa, jolla julkinen valta tällä hetkellä turvaa kansallista turvallisuutta, on ennalta ehkäisevä tapa. Tarkoituksena on saada mahdolliset turvallisuusuhat poistettua, ennen kuin ne realisoituvat.

Kansallisen turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden, sekä esimerkiksi terrorismiuhan lisäksi myös digitalisaatio luo sekä uhkia, että mahdollisuuksia. Internetin yleistymisen myötä monet palvelut valtion palvelut mukaan lukien ovat siirtyneet internetiin, mikä luo uudenlaisia turvallisuusuhkia. Erilaiset kyberhyökkäykset merkittäviä sivustoja, erityisesti julkisen vallan ylläpitämiä kohtaan, ovat lisääntyneet ja luovat pahimmillaan valtavia ongelmia, jopa maailmanlaajuisesti. Myös informaatiovaikuttaminen koetaan uudenlaisena turvallisuusuhkana. Hallintovaliokunnan mietinnössä siviilitiedustelulaista kyberuhalla tarkoitetaan sähköisen toimintaympäristön turvallisuuteen liittyvää uhkaa, johon kuuluvat myös digitaaliset ohjausjärjestelmät, joiden tehtävä on kontrolloida

⁷ Puolustusministeriön ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi 2017, 26-29

⁸ Viitanen & Lohse 2019, 44

elintärkeitä infrastruktuureita. Informaatiovaikuttamisella sen sijaan tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa päätöksentekijöihin sekä päätöksentekoprosesseihin, jotta nämä toimisivat itselleen haitallisella tavalla tai vaikuttajan näkökulmasta myönteisellä tavalla.⁹

Myös digitalisaation aiheuttamiin uhkiin vastaaminen vaatii lisääntyntä tiedustelua ja entistä laajempia tiedusteluoikeuksia. Muuttunut turvallisuustilanne on tiedostettu laajasti myös siviilitiedustelulain valmistelua koskevassa hallituksen esityksessä:

”Turvallisuusympäristön muutoksiin on vastattava ajanmukaistamalla turvallisuusviranomaisten tilannekuvaa, toimivaltuuksia sekä parantamalla viranomaisten suorituskykyä. [...] Tietoverkossa toteutettavia hyökkäyksiä voidaan käyttää poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä ja vakavassa kriisissä yhtenä vaikuttamiskeinona sotilaallisten voimakeinojen ohella.”¹⁰

Digitalisaation myötä on kuitenkin avautunut myös mahdollisuuksia. Laajentunut tietotekniikan käyttö tekee tiedustelusta aiempaa yksinkertaisempaa, koska lähes kaikki tieto liikkuu verkossa, mistä se on lähes aina saatavissa tarpeeksi suurilla resursseilla. Myös tiedusteluun käytettävät välineet ovat luonnollisesti kehittyneet tietotekniikan ja digitalisaation rinnalla, mikä esimerkiksi vähentää tiedusteluun tarvittavia resursseja ja siten tekee tiedustelusta entistäkin tehokkaampaa.

2.2 Tiedustelun lähtökohdat ja tarkoitus

Siviilitiedustelua koskevan lain säätämisen perimmäinen lähtökohta ja tavoite Suomessa on kansallisen turvallisuuden takaaminen, sekä säädöspohjan luominen tiedustelulle.¹¹ Siviileihin kohdistuvasta tiedustelusta on ennen siviilitiedustelua koskevan lain julkituloa säädetty poliisilaissa. Ennen huhtikuussa voimaan tullutta siviilitiedustelua koskevaa lakia Suomessa ei ole ollut laajaa tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä, vaan poliisi on voinut käyttää tiedustelukeinoja vasta tutkinnan

⁹ HaVM 36/2018, 11-14

¹⁰ HE 202/2017, 7

¹¹ HE 202/2017, 6

yhteydessä, mikä vaatii epäillyn epäilemistä rikoksesta tai oletusta siitä, että tiedusteltava syylistyisi rikokseen.¹² Uuden sääntelyn myötä poliisi voi suorittaa tiedustelua salaisesti, tarvittaessa ilman että asiasta ilmoitetaan tiedustelun kohteelle. Uuden säädöspohjan myötä uudenlaiset tiedustelumenetelmät ovat mahdollisia, kuten poliisilain 5 luvun 1 § ensimmäisessä momentissa säädetään:

”Tässä luvussa säädetään telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta, televalvonnan, tukiasematietojen hankkimisen, suunnitelmallisen tarkkailun, peitellyn tiedonhankinnan, teknisen tarkkailun (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen, peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan ja valvotun läpilaskun käyttämisestä rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai vaaran torjumiseen. Näitä tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää salassa niiden kohteilta.”

¹² HE 202/2017, 253

3. Tiedustelun oikeudelliset perusteet

3.1 Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

Siviilileihin kohdistuvasta tiedustelusta Suomessa säädetään laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Lisäksi tiedustelusta ja erityisesti tiedustelun käyttämisestä salaisista tiedonhankintakeinoista säädetään poliisilain 5 luvussa. Siviilitiedustelua koskevan lain 10§ säädetään, että tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa Suomessa vastaa suojelupoliisi. Tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana sen sijaan toimii Puolustusvoimien tiedustelulaitos.¹³

Siviilitiedustelua koskevan lain 2§ mukaan tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä. Lain 3§ säädetään, että tietoliikennetiedustelun kohteita ovat esimerkiksi terrorismi, ulkomainen tiedustelutoiminta, joukkotuhousteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö, sekä kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta.

Tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksistä on säädetty siviilitiedustelua koskevan lain 4§. Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, eikä tietoja ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä.

Siviilitiedustelua koskevan lain 7§ mukaisesti tuomioistuin päättää tietoliikennetiedustelusta suojelupoliisin päällikön sitä vaatiessa.

Tietoliikennetiedustelua koskevan lupa-asian käsittelystä tuomioistuimessa säädetään tarkemmin poliisilain 5a luvun 35§. Tuomioistuin voi myöntää luvan tietoliikennetiedusteluun enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Tietoliikennetiedustelu on lopetettava ennen luvassa mainitun määräajan päättymistä, mikäli tiedustelun tarkoitus on saavutettu, eikä tiedustelulle ole enää edellytyksiä.

Tiedustelun valvonnasta säädetään siviilitiedustelua koskevan lain 24§, jossa säädetään, että laissa tarkoitettua tiedonhankintaa valvovat sisäisesti suojelupoliisin päällikkö sekä sisäministeriö. Lain 25§ säädetään, että tiedustelun ulkoisesta

¹³ Siviilitiedustelua koskevalla lailla tarkoitetaan lakia tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)

valvonnasta vastaavat tiedusteluvalvontavaltuutettu sekä eduskunnan yhteydessä toimiva tiedusteluvalvontavaliokunta, joille sisäministeriön tulee vuosittain antaa kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (121/2019) ja tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).

3.2 Tiedustelun ja perusoikeuksien oikeudellinen sääntely

Perusoikeuksia sääntelevästä sääntelystä vahvin on Suomen perustuslaki, mutta perustuslain lisäksi suuri painoarvo on myös EU:n säädöksillä, sekä kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS), Euroopan unionin perusoikeuskirja, sekä YK:n ihmisoikeussopimus takaavat kaikille kuuluvia perusoikeuksia.

Perustuslain 10§ säädetään yksityiselämän suojasta. Lain 10§ 4 momentissa mainitaan, että:

” Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. ”

Suomen perustuslaki vaati muutoksia, jotta siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö saatiin voimaan. Muutokset tehtiin perustuslain 10§, jonka olennainen muutos oli se, että viestin salaisuutta saa muutoksen myötä rikkoa lain määrittämällä tavalla tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta, tai muusta toiminnasta joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Olennainen muutos aiempaan on viestin salaisuuden rikkominen, mikäli on aiheellista epäillä kansallisen turvallisuuden vaarantuvan. Aiemmin viestisalaisuuden rajoituksia olivat yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa

vaarantavien rikosten tutkinta, oikeudenkäynti, turvallisuustarkastus sekä rajoitus vapaudenmenetyksen aikana.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säädetään yksityiselämän suojasta ja sen rajoittamisesta. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklassa on mainittu myös, että viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen muulla kuin lailla. Yksityisyydensuojaan lailla puuttuminen on sallittu ainoastaan kun se on välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi. Sallittuja puuttumiskeinoja ovat myös rikollisuuden tai epäjärjestyksen estäminen, terveyden tai moraalien suojaaminen, taikka muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

EIS:n lisäksi myös Euroopan perusoikeuskirja takaa kansalaisille tiettyjä oikeuksia. Perusoikeuskirjan artikkelit 7 ja 8 takaavat pitkälle samat asiat, kuin mitä EIS takaa. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojen suojaan. Tietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja tapahtua asianomaisen suostumuksella, tai laissa säädetyn perusteen nojalla. Artiklassa säädetään myös, että jokaisella on oikeus tutustua kerättyihin tietoihin ja saada ne tarpeentullen oikaistuksi.

Perusoikeuskirjan artiklassa 52 mainitaan, millä tavalla perusoikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa:

”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä...”

Euroopan perusoikeuskirjan 52 artiklan muotoilussa on olennaista huomioida kohta, jossa mainitaan, että perusoikeuskirjassa mainittujen vapauksien ja oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, noudattamalla kyseisten vapauksien olennaista sisältöä. Perusoikeuskirjan 52 artiklan tarkoitus on varmistaa, että vapauksien olennaista sisältöä ei päästä vahingoittamaan myöskään lailla. Tästä ei ole mainintaa esimerkiksi Suomen perustuslaissa tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.

Kuitenkin Suomessa perustuslain tulkinnassa noudatetaan niinsanottua perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta, joka on yksi perustuslakivaliokunnan listaamien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytyksien kohdista.¹⁴

3.3 Perustuslakivaliokunnan mietinnöt siviilitiedustelusta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellyt tiedustelulakeja sekä perustuslain 10§ muutoksia omissa mietinnöissään lakien valmisteluvaiheessa.

Perustuslakivaliokunnan katsauksissa on painotettu erityisesti perusoikeuksien säilymistä ja niiden aseman muutosta siviilitiedustelun myötä. Perustuslakivaliokunta totesi, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rikkomista koskevan rajoituslausekkeen tulee vastaisuudessaakin turvata riittävässä määrin luottamuksellisen viestin salaisuutta, sekä asettaa riittävän ahtaat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota perustuslain uusiin käsitteisiin “kansallinen turvallisuus” ja “vakava uhka”, sekä erityisesti niiden laaja-alaisuuteen ja monitulkintaisuuteen. Valiokunta onkin painottanut, että niiden soveltamisessa korostuu tarve huomioida ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmille määrittelevälle lainsäädännölle asetettuja perusvaatimuksia.¹⁵

Siitä huolimatta, että hallitus oli esityksessään jo varsin laajasti ottanut huomioon ihmis- ja perusoikeudet sekä niiden eri ulottuvuudet, perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, että massavalvontaa ei tulisi sallia Suomessa lainkaan. Esimerkiksi hallituksen esityksessä oli maininta, että *“Tietoliikennetiedustelua käytettäisiin viestintäverkossa rajan ylittävään tietoliikenteeseen”*¹⁶ Lopullisen siviilitiedustelua koskevan lain 1§ kuitenkin mainitaan, että *“Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seuranta.”* Hallituksen esityksen muoto oli varsin epäselvästi ja monitulkintaisesti muotoiltu, mahdollistaen monenlaisen tiedustelun. Lopullisessa säädöksessä virkettä on tarkennettu perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaiseksi. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä tuli varsin yksioikoisesti selväksi, että tiedustelu ei saa olla kohdentamatonta, massoihin kohdistuvaa laajaa toimintaa, kuten se oli joissakin

¹⁴ Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta 2016, 24

¹⁵ PeVL 35/2018, 4

¹⁶ HE 202/2017, 122

tapauksissa ollut Euroopassa. Valiokunta näki kohdentamattoman ja yleisen tiedustelun loukkaavan luottamuksellisen viestin suojan ydinaluetta.¹⁷

Perustuslakivaliokunta painotti mietinnössään myös sitä, että Euroopan Unionin tuomioistuimen päätösten painoarvo tulkinnassa on hyvin suuri, koska käytännössä perusoikeuksiin liittyvä sääntely niin unionin kuin jäsenmaidenkin tasolla on tulkinnanvaraista, mikä vaatii vahvaa tulkintaa nimenomaan Euroopan unionin tuomioistuimelta, koska sen päätökset sitovat koko unionia.¹⁸ Valiokunta on korostanut myös sitä, että EIT:n ja EUT:n toimintaa tulee seurata jatkossa hyvinkin aktiivisesti, koska tiedustelua koskeva lainsäädäntö on murroksessa myös muissa Euroopan maissa kuin ainoastaan Suomessa. Siten lainsäädäntö vaatii edelleen tulkintaa ja myös sitä koskevat tulkinnat saattavat muuttua hyvinkin nopeasti.

Perustuslakivaliokunta huomautti mietinnössään myös, että siviilitiedustelulain soveltamista tulisi valvoa. Tätä varten perustettiin tiedusteluvalvontavaliokunta sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun virka. Valiokunnan tarkoituksena on varmistaa, että viranomainen käyttää siviilitiedustelulain suomien valtuuksia oikealla tavalla ja ei riko kansallisia tai unionin lakeja toimiessaan, tai muutoin ylitä toimivaltaansa.¹⁹

¹⁷ PeVL 35/2018, 12

¹⁸ PeVL 35/2018, 6

¹⁹ PeVM 9/2018, 3

4. Perusoikeuksien rajoittamisen perusteet

4.1 Suhteellisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuuden periaate ja vähimmän haitan periaate

Uuden tiedustelua koskevan lainsäädännön voimaantulon myötä kysymykseksi nousee, millä tavoin perusoikeuksia voidaan muutetulla perustuslailla ja siviilitiedusteluun liittyvällä lainsäädännöllä rajoittaa. Suomen lainsäädännössä perustuslaki on voimakkaimmin perusoikeuksia turvaava säädös. Perustuslain lisäksi turvaa luovat myös EU:n tason säädökset. EU:n säädösten on tarkoitus turvata Euroopan unionin alueella asuvien perus- ja ihmisoikeudet sekä muita perustavanlaatuisia hyvinvointiin liittyviä oikeuksia. Olennaisimpia perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen liittyviä periaatteita ovat suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Suhteellisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sekä vähimmän haitan periaatteen noudattamisesta on säädetty siviilitiedustelua koskevan lain 1 § toisessa momentissa. Samoista periaatteista on säädetty niin ikään poliisilain 3-5 §. Lisäksi poliisilain 2 § sekä siviilitiedustelua koskevan lain 1 § toisessa momentissa on myös vaatimus perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta tiedustelun ja poliisin työskentelyn yhteydessä.

Poliisilain 3 § mukaisesti suhteellisuusperiaate velvoittaa viranomaisen toimimaan oikein päämääräänsä nähden. Viranomaisen toimenpiteiden tulee olla puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja päämäärään nähden. Viranomaisen tulee keskittyä siihen asiaan, minkä vuoksi asia on alunperin laitettu vireille. Viranomaisen tulee myös toimia mahdollisimman lievästi perusoikeuksia rajoittaen, mikäli sen on näitä oikeuksia lain nojalla rikottava. Suhteellisuusperiaate on poliisilaissa muotoiltu varsin monimutkaisesti ja käytännössä sen soveltamisala onkin hyvin laaja, ja soveltaminen hyvin tulkinnanvaraista. Prosessioikeuden yliopistonlehtori Mika Launiala mainitseekin, että suhteellisuusperiaatteen yksi pääasiallisista tavoitteista on rajata henkilön oikeuksiin puuttumista asian laadun edellyttämällä tavalla.²⁰

²⁰ Launiala 2013, 2

Vähimmän haitan periaatteesta säädetään poliisilain 4§, jossa mainitaan, että poliisin toimenpiteillä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää, kuin mikä on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Kenellekään ei myöskään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa, kuin mikä on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on samankaltainen suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska se velvoittaa poliisilain 5§ mukaan viranomaisen käyttämään toimivaltaa ainoastaan siihen tarkoitukseen, johon sillä on lainmukainen oikeus käyttää tätä valtaa.

Vaikean esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sekä vähimmän haitan periaatteen noudattamisesta tekee se, että nämä periaatteet ovat varsin tulkinnanvaraisia. Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää toteaa, että "lain säännöksen tulkintaan voi tällöin vaikuttaa myös lain tarkoituksen ja tavoitteet määrittelevä yleissäännös"²¹ Tällöin esimerkiksi poliisilain perimmäiset tavoitteet vaikuttavat, millä tavalla suhteellisuus- tai tarkoitussidonnaisuuden periaatetta sovelletaan poliisilain tapauksessa. Tällöin siis punnitaan, onko poliisimiehen toiminta tiedustelussa ollut tiedustelun tarkoitukseen nähden oikeaa.

4.2 Perustuslakivaliokunnan yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Lainsäädännön lisäksi perusoikeuksien rajoitus on erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintaan liittyvä kysymys. Valiokunta on listannut tiettyjä, yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia, joita ovat vaatimus rajoituksen lainmukaisuudesta, vaatimus rajoituksen tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä, vaatimus rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä, kielto rajoittaa perusoikeuksien ytimeen liittyvää oikeutta tavallisella lailla, vaatimus rajoituksen suhteellisuusvaatimuksen mukaisuudesta, sekä vaatimus riittävästä oikeusturvajärjestelyistä rajoituksen yhteydessä.²² Perustuslakivaliokunnan listaamat rajoitusedellytykset ovat rajoja, joiden mukaan perusoikeuksia voidaan yleisesti ottaen rajoittaa. Rajoitusten luonteesta on nähtävissä, että ne ovat sisällöltään varsin tiukkoja ja tarkkarajaisia, mikä on olennaista perusoikeuksien tulkinnassa.

²¹ Mäenpää, 72

²² Puurunen 2017, 360

5. Kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien punninta

5.1 Kansallisen turvallisuuden määrittely

Onko kansallinen turvallisuus jo käsitteenä liian laaja oikeutus tiedustelulle, vai olisiko perustuslakiin pitänyt kirjata tarkemmin, minkämuotoisesta uhasta on kyse? Hallituksen esityksessä siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä mainitaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien käytännössään varsin harvoin kyseenalaistanut tilanteita, joissa jäsenvaltio on rajoittanut perusoikeuksia kansallisen turvallisuuden nimissä. EIT on kuitenkin myös lausunnoissaan huomauttanut useampaan otteeseen, että kansallisen turvallisuuden nimissä käytettävät salaiset tarkkailu- ja valvontavaltuudet saattavat aiheuttaa vaaran demokraattiselle yhteiskunnalle.²³ Perustuslakivaliokunta on niin ikään kiinnittänyt huomiota kansallisen turvallisuuden käsitteen laajuuteen, ja painottanut tiedustelun tehokasta valvontaa sekä erityisesti riittäviä soveltamisrajoituksia, jotka rajaavat viranomaisen toimivaltaa.²⁴

Kristiina Honko on artikkelissaan maininnut, että kansallisen turvallisuuden käsitteeseen liittyy myös tilanteita, joissa esimerkiksi hätätilan avulla voidaan kansallisen turvallisuuden perusteella rajoittaa perusoikeuksia. Näin on tehty esimerkiksi Pariisin terrori-iskujen yhteydessä, kun Ranska otti käyttöön hätätilan, jota sittemmin on myös jatkettu useampaan kertaan.²⁵ Honkon artikkelin esimerkkitapauksista on juonnettavissa johtopäätöksiä, joiden perusteella voidaan todeta, että kansallinen turvallisuus on olemukseltaan hyvin laaja käsite, ja sen soveltamisen käytännöt vaihtelevat valtioittain.

Kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien väliseen punnintaan liittyy läheisesti myös yleisen edun käsite. Honko on toteaakin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on pitkälti kyse punninnasta yleisen edun ja henkilön perusoikeuksien välillä. Punnintaa hankaloittaa entisestään se seikka, että kysymyksessä on valtion turvallisuutta koskeva uhka tai kriisitilanne.²⁶ Turvallisuusympäristön kompleksisoituminen johtaakin väistämättä tilanteeseen, jossa joudutaan punnitsemaan yleistä etua ja kansallista turvallisuutta uudelleen. Tilanteen

²³ HE 202/2017, 60-61

²⁴ PeVL 35/2018, 4

²⁵ Honko 2017, 18

²⁶ Honko 2017, 10

voisi myös nähdä sellaisesta näkökulmasta, että perusoikeudet vaativat uudenlaista tarkastelua muuttuneen ympäristön vuoksi. Tarpeita erilaisille toimivaltuuksille ja muutoksille on nähtävissä, koska tilanne Suomen ympärillä ja myös sisäpuolella on muuttunut huomattavasti monimutkaisemmaksi.

5.2 EIT ja kansallinen turvallisuus

Kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien punninta on Suomessa varsin uusi ilmiö. Kansallisen turvallisuuden ja perus- sekä ihmisoikeuksien tasapainosta löytyy kuitenkin jo tietoa Suomen ulkopuolelta, missä tiedustelua on harjoitettu jo aiemminkin, esimerkiksi Saksassa ja Isossa Britanniassa. Honko tuokin esiin EIT:n tulkinnan, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimusta ei tule tulkita siten, että se aiheuttaa kohtuutonta kohtuuttomia vaikeuksia toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä terrorismin estämiseksi. Honko myös kirjoittaa, että: *“Vaikka EIT on valmis huomioimaan ratkaisukäytännössään kansallisen turvallisuuden ja terrorismin tuomia haasteita ja vaatimuksia 15 artiklan ulkopuolisissa tilanteissa, se ei toistaiseksi ole hyväksynyt poikkeamista kulloinkin kyseessä olevien säännösten ydintarkoituksesta.”*²⁷ Honkon mainitsemassa tapauksessa EIT pyrkii tulkitsemaan EIS:n artikloja siten, että niissä olisi viranomaiselle tarpeeksi tilaa toimia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, kuitenkin vahingoittamatta perusoikeuksien ydinaluetta.

Honko mainitsee kuitenkin myös, että: *“EIT:n oikeuskäytännössä on kuitenkin ollut nähtävissä aiemmasta poikkeavaa kehitystä kontekstuaalisen tulkinnan omaksumisesta yhdeksi vapaudenriistoa koskevan 5 artiklan tulkintaperiaatteeksi. Austin-tapauksessa EIT katsoi vapaudenriiston kontekstin oikeuttaneen viranomaisten toiminnan siten, ettei valtion voitu katsoa syyllistyneen EIS 5 artiklassa tarkoitettuun vapaudenriistoon.”*²⁸ Honko toteaaakin artikkelissaan, että tämäntapainen kontekstuaalinen tulkintakehitys on vaarassa johtaa tilanteeseen, jossa EIT hyväksyy keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista, mikäli tilanne voidaan yhdistää kontekstiin ja todentaa, että perusoikeuksien rajoitukselle on erityiset syyt. Honko kirjoittaaakin vielä, että *“Kontekstuaalisen tulkinnan laajentuminen absoluuttisten*

²⁷ Honko 2017, 65

²⁸ Honko 2017, 67

oikeuksien suhteellistamiseen valtion harkintamarginaalin kautta on pelottava ajatuskulku. Tämän kaltainen kehitys voisi helposti johtaa perustavanlaatuisen oikeuksien liudentumiseen ja sitä kautta konkreettisesti alhaisempaan ihmisoikeussuojan tasoon.”²⁹. Yhdyn Honkon näkemykseen siitä, että tämäntyyppinen kehitys olisi varsin huolestuttavaa, varsinkin kun kehityksen takana ei ole kansallinen tuomioistuin, vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. EIT:n päätöksien perusteella samanalaista käytäntöä voitaisiin soveltaa myös muissakin EU:n jäsenmaissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan mukaisesti osapuolet sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen tuomioita jutuissa, joiden osapuolena ne ovat. Tulevaisuutta ajatellen, nimenomaan EIT:n valitsema linja EIS:n ja muiden EU:n säädösten tulkinnassa tulee asettamaan rajat ja sallitut keinot perusoikeuksien rajoittamisen suhteen, kun kyse on kansallisesta turvallisuudesta. Tiedustelun määrä tulee varmasti lisääntymään niin Suomessa kuin myös muissakin EU-maissa tulevina vuosina, joka väistämättä vaatii tulkintaa. Kansallisen tuomioistuimen linja Suomessa tulee olemaan myös hyvin tärkeässä asemassa linjan muodostamisen suhteen, mutta loppukädessä EU-lainsäädännön mukaisesti EIT on taho, joka määrittelee, miten Euroopan ihmisoikeussopimusta, peruskirjaa sekä muita säädöksiä tullaan EU jäsenvaltioissa tulkitsemaan.

²⁹ Honko 2017, 69

6. Tiedustelutoiminnan valvonta

6.1 Tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutettu

Sen sijaan, että pohdittaisiin perusoikeuksien rajoittamisen ja kansallisen turvallisuuden suhdetta, tulkintaa ja oikeita toimintakeinoja sekä oikeuskäytäntöä, on myös oleellinen vaikutus sillä, miten siviilitiedustelua koskevien lakien käyttöä ja toimeenpanoa valvotaan. Perustuslakivaliokunta onkin painottanut useammassa mietinnössään, että tiedustelutoiminnan tehokkaan valvonnan järjestäminen on erityisen olennaista. Valiokunta painotti, että tiedustelun toimintaympäristössä tulee huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Perustuslakivaliokunnan lisäksi myös Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on ollut tapana korostaa riippumatonta ja tehokasta valvontaa.³⁰

Suomessa tiedustelun ulkoisesta valvonnasta huolehtivat parlamentaarisesti eduskunnan alaisuudessa toimiva tiedusteluvalvontavaliokunta sekä erityinen tiedusteluvalvontavaltuutettu. Lisäksi tiedustelua valvovat sisäisesti sisäministeriö sekä suojelupoliisin päällikkö. Tiedusteluvalvontavaliokunta perustettiin tiedustelulakien valmistelun yhteydessä ja sen olemassaolo oli yksi lakien hyväksymisen edellytys. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on seurata tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja asianmukaisuutta, arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä, sekä seurata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelun yhteydessä. Valiokunta voi ottaa oma-aloitteisesti käsittelyyn toimivaltaansa kuuluvan asian ja laatia siitä mietinnön täysistunnolle, jonka on myös tämä asia käsiteltävä. Valiokunnan tehtävänä on myös käsitellä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset sekä käsitellä tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontahavainnot.³¹

Tiedustelun valvontaa koskevan lain 7§ määritetään, että toinen tiedustelua valvova taho on tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa yhteistyötä tekevä tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka vastaa tiedustelun laillisuusvalvonnasta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnan yhteydessä.³² Valvontaa

³⁰ PeVM 9/2018, 3

³¹ Eduskunnan työjärjestys 40/2000, 31 b§

³² Tiedustelun valvontaa koskevalla lailla tarkoitetaan lakia tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019)

koskevan lain 7§ säädetään myös, että valtuutetulla on laajat tiedonsaantioikeudet. Lain 8§ mukaan valtuutettu on oikeutettu salassapitosäännösten estämättä saamaan viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta valvontatehtävien suorittamiseen vaadittavat tiedot. Samaten tiedusteluvalvontavaliokunta on valtuutettu saamaan vastaavat tiedot.

Tiedustelun valvontaa koskevan lain 10§ mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu on myös oikeutettu tekemään tarkastuksia viranomaisten toimitiloihin valvonnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Tarkastuksen yhteydessä valtuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen valvonnan kannalta oleellisiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Lain 14§ mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös oikeus olla läsnä tuomioistuimessa, kun tiedustelua koskeva lupa-asia on käsittelyn alaisena. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on lisäksi myös oikeus kannella tuomioistuimen päätöksestä hovioikeuteen.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun virkojen perustaminen ovat oleellisia päätöksiä tiedustelun valvonnan ja oikeusturvan kannalta. Vaikka tiedusteluvalvontavaltuutetulla onkin laajat toimintaoikeudet, on kuitenkin demokratian ja oikeusvarmuuden vuoksi nähdäkseni oleellista, että tiedustelua valvoo nykyisin myös kokonainen valiokunta. Valiokunnan jäsenistö koostuu kansanedustajista. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle sen sijaan on tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 6§ mukaan asetettu varsin tiukat valintakriteerit koulutuksen sekä tehtävään soveltuvuuden suhteen.

Valiokunnan olemassaolo verrattuna siihen, että olisi ainoastaan yksi valtuutettu valvomassa koko Suomen tiedustelua on nähdäkseni tarpeellista. Valiokunta kykenee hallitsemaan huomattavasti suurempia työmääriä ja tarkastelemaan laajemmin ja tarkemmin erilaisia päätöksiä. Valiokuntatyössä myös yhdistyvät monet erilaiset näkökulmat, periaatteet ja moraalinelämykset, mikä lisää valiokunnan toiminnan oikeusvarmuutta. Valiokuntatyössä toteutuvat nimenomaisesti demokratia ja parlamentarismi, koska päätöksiä ei valiokunnassa tehdä yksin, vaan niistä äänestetään.

6.2 Tuomioistuimen asema tiedustelun valvonnassa

Siviilitiedustelua koskevan lain 7§ mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan lisäksi valvonnasta vastaa myös asiasta vastuussa olevan tuomioistuin, joka viimekädessä

antaa tai evää luvan tiedustelulle. Lupaa tiedustelulle hakee suojelupoliisin päällikkö. Lain 9§ mainitaan kuitenkin, että kiireellisissä tapauksissa suojelupoliisin päällikkö saa päättää asiasta siihen asti kunnes asia saadaan tuomioistuimen käsittelyyn, kuitenkin enintään 24 tunnin ajan. Mikäli lupa evätään tuomioistuimen käsittelyssä, tulee kaikki tiedustelussa haltuun saatu tieto tuhota ja tiedustelu lopettaa.

Myös perustuslakivaliokunta on mietinnössään tiedustelulaeista kiinnittänyt huomiota tuomioistuimen päätöksentekoon tiedustelun aloittamisesta tai eväämisestä. Valiokunta onkin todennut mietinnössään, että tuomioistuimen lupaharkintaa arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei säädetty tuomioistuinkontrolli muodostu näennäiseksi. Valiokunta muistuttaa, että tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on varmistaa tiedustelutoiminnan lainmukainen harjoittaminen.³³

Tuomioistuimen tulee huomioida erityisesti päätöstä tehdessä, miten päätös tulee vaikuttamaan sen kohteeseen (eli valvottavaan), mutta myös ottaa samalla turvallisuuden näkökulma huomioon. Samaten tuomarin tulee tehdä myös eräänlaista laillisuusvalvontaa päätöksen suhteen, esimerkiksi ettei lupahakemuksessa haeta lupaa väärin perustein tai liian laajan kokonaisuuden tiedusteluun.³⁴ Ennen siviilitiedustelulain säätämistä tuomioistuimen käsittelyyn tulevat lupahakemukset koskivat lähinnä rikoksesta epäiltyjen tiedustelua, mutta uuden lainsäädännön myötä tuomioistuimen päätösvalta ja päätösten laajuus on noussut uudelle tasolle. Tuomioistuimen toimenkuva lupien myöntämisessä muuttuu siten olennaisesti tiedustelulakien myötä ja vastuu lupien myöntämisestä, niin kansallisen turvallisuuden kuin perusoikeuksienkin puolesta, on suurempi, kuin mitä se oli ennen lakien voimaantuloa.

³³ PeVL 35/2018, 29

³⁴ PeVL 35/2018, 29

7. Johtopäätökset

7.1 Muutokset kansallisessa turvallisuudessa

Kansallisen turvallisuuden tila Suomessa on tällä hetkellä suuressa murroksessa, joka on johtanut paineeseen päivittää viranomaisten toimivaltaa. Sisäministeriön kansallisessa riskiarviossa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi lisääntyneisiin kyberuhkiin, terrorismiin sekä informaatiovaikuttamiseen. Terrorismin ollessa perinteisempi uhka, ovat kyberuhkat ja informaatiovaikuttaminen uudenlaisia uhkia kansalliselle turvallisuudelle.³⁵ Hallintovaliokunta toteaa selvityksessään Suomen sisäisen turvallisuustilanteen olevan sidoksissa muun Euroopan ja naapurimaiden turvallisuustilanteeseen. Valiokunta mainitsee mietinnössä, että Eurooppalainen turvallisuusympäristö on muuttunut viimeisinä vuosina esimerkiksi Syyrian kriisin, Ukrainan tilanteen, terrorismin ja laajan laittoman maahantulon myötä.³⁶

Sisäministeriön riskiarviosta ja hallintovaliokunnan mietinnöistä on nähtävissä uudenlainen kehitys Suomen sisäisessä ja ulkoisessa turvallisuudessa. Suomen turvallisuustilanne on muuttunut oleellisesti muun Euroopan sekä muiden naapurimaiden (erityisesti Venäjän) turvallisuustilanteiden mukana, mikä vaatii myös uudenlaista toimintaa viranomaisten ja julkisen vallan suunnalta. Erityisesti kyberuhkat ja informaatiovaikuttaminen, sekä terrorismi ovat luonteeltaan toimintaa, johon pystytään parhaiten vastaamaan ennaltaehkäisevästi. Tiedustelu on osa ennaltaehkäisevää toimintaa.³⁷

7.2 Tiedustelun ja perusoikeuksien suhde

Viranomaisten lisääntyneeseen tiedustelu ja toimivaltatarpeeseen on vastattu uudella siviilitiedustelua koskevalla lailla. Tiedustelu on kuitenkin luonteeltaan toimintaa, joka rajoittaa olennaisesti keskeisiä perusoikeuksia Suomessa. Jo aiemmin esiin nousseet perusoikeuksien ja siviilitiedustelun punninta sekä kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien punninta ovat uudenlaista keskustelua, joka on kehittynyt siviilitiedustelulakien myötä. Kyseessä on varmasti sen laatuinen keskustelu, että

³⁵ Sisäministeriön kansallinen riskiarvio 2018, 23-50

³⁶ HaVM 5/2017, 6

³⁷ HaVM 5/2017, 30

kysymyksiin ei myöskään ole yhtä oikeaa vastausta, vaan kyse on aina olemassaolevan sääntelyn tulkinnasta.

Näkisin kuitenkin, että perusoikeuksien ja tiedustelun välistä suhdetta pohdittaessa on syytä huomioda joitakin seikkoja. Seikoista olennaisin on nähdäkseni kansainvälisen lainsäädännön vaikutukset Suomen oikeusjärjestelmään. Erityisesti EU:n lainsäädännöllä, sekä erityisesti EU:n ihmisoikeustuomioistuimen sekä EU:n tuomioistuimen ennakkopäätöksillä on suuri vaikutus Suomen oikeusjärjestelmän toimintaan. Siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa onkin kiinnitettävä erityistä huomiota EU:n tuomioistuinten ennakkopäätösmateriaaleihin, koska ne ovat Suomen tuomioistuimia sitovia.

Ennakkopäätöksillä on olennainen vaikutus laintulkintaan Suomessa. Vaikka tulkinnan Suomessa tekee tuomioistuin, pitää sen kuitenkin lainsäädäntöä tulkitessaan huomioda myös EU:n tuomioistuinten tulkinnat aiheesta. Samalla myös esimerkiksi perustuslain 10§ 4 momentissa mainittu laaja ja monitulkintainen kansallisen turvallisuuden käsite saa selkeämmän merkityksen, koska kansallisen turvallisuuden käsitteen sisällön ja laajuuden määrittelee loppukädessä EU:n tuomioistuin, ei kotimainen tuomioistuin. Näenkin Euroopan unionin tuomioistuinten ennakkopäätösvallan tärkeänä uuden siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön soveltamisen kannalta. Unionin tuomioistuimet varmistavat sen, että tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä ei sovelleta jäsenmaissa väärin, esimerkiksi perusoikeuksia loukaten. Kuitenkin, kuten Honko artikkelissaan mainitsi, on myös ollut nähtävissä, että myös Euroopan unionin tuomioistuimet ovat jopa yllättävänsä laajasti antaneet tilaa kansalliselle turvallisuudelle perusoikeuksien kustannuksella.³⁸

Euroopan unionin lainsäädännön ja ennakkopäätösvallan lisäksi oleellista on nähdäkseni myös ottaa huomioon itse tiedustelutoiminta ja sen tehokkuus. Pystytäänkö tiedustelulla hankkimaan tarpeellinen informaatio kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi? Kuten kauppatieteiden tohtori Herkko Hietanen ja oikeustieteen maisteri Noora Arkia mainitsevat, tiedustelulla on hintansa. Tiedustelu itsessään sekä siihen liittyvät tuomioistuinprosessit lupahakemuksineen vaativat uudella tavalla resursseja. Hietanen ja Arkia myös varoittavat, että epäonnistuneella tiedustelulla on epäsuoria taloudellisia vaikutuksia, koska laajalti luottamuksellisen viestin suojaan puuttuva tiedustelu epäonnistuessaan vähentää myös luottamusta

³⁸ Honko 2017, 69

Suomeen niin kansalaisten, kuin myös monikansallisten yritysten silmissä.³⁹ Kysymys on siis loppukädessä siitä, minkälaista vastinetta saadaan viestisalaisuuden rikkomiselle. Oikeutus perusoikeuksien rajoituksille on nähdäkseni huomattavasti helpompi ymmärtää, mikäli tiedustelutiedosta on suurta hyötyä viranomaiselle ja välillisesti koko yhteiskunnalle. Mikäli taas tiedustelu nähdäänkin tehottomana ja puutteellisena keinona, josta ei ole yhteiskunnallista hyötyä tai jopa haittaa, on myös tiedustelun perusteleminen ja legitiimiyden varmistaminen huomattavasti vaikeampaa.

Näkisin tiedustelun ja perusoikeuksien suhteen erityisesti myös kysymyksenä, jossa punnitaan eri perusoikeuksien välistä painotusta. Viestinsalaisuuden rikkominen tiedustelun ohella on nähtävissä hyväksyttävänä keinona, mikäli sen avulla pystytään turvaamaan vielä vahvempaa ja olennaisempaa perusoikeutta, esimerkiksi oikeutta elämään. Sen sijaan mikäli viestinsalaisuuden rikkominen ei olennaisesti suojaa sitä vahvempien perusoikeuksien toteutumista, on toiminta nähdäkseni puutteellista ja ei tällöin täytä perusoikeuksien perimmäistä tarkoitusta. Perusoikeuksien välisen painotuksen ja luokittelun avulla voidaan siten juontaa varsin kattavasti perusoikeuksien ja tiedustelun välistä suhdetta. Mikäli tiedustelulla rajoitetaan olennaisesti esimerkiksi viestisalaisuutta, on nähdäkseni silloin syytä punnita tiedustelun lopputuloksia perusoikeuksien edistämisen näkökulmasta. Käytännössä kysymys on siis tilanteesta, jossa tiedustelun avulla perusoikeuksia rajoittaen saadaan haltuun informaatiota, jonka avulla perusoikeuksia voidaan suojata kattavammin. Edellämainitun kaltainen tilanne voisi olla esimerkiksi terrori-iskun suunnittelu, jonka toteuttaminen voitaisiin tiedustelutoiminnan avulla estää.

Itse tutkimuksen tekijän näkökulmasta näkisin tiedustelulait välttämättömyytenä tällä hetkellä, vaikka ne rajoittavatkin täysin uudella tavalla oleellisia perusoikeuksia. Ilman tiedustelulakeja viranomaisten toimivalta olisi puutteellinen ja rajoittunut nykyiseen turvallisuustilanteeseen nähden. Nykyisen turvallisuustilanteen ja viranomaisten toimivaltuuksien epäsuhta on nostettu esiin myös hallituksen esityksessä siviilitiedustelulaeista. Esityksessä mainitaan, että turvallisuusympäristön muutoksiin on vastattava päivittämällä viranomaisten tilannekuvaa, toimivaltuuksia sekä parantamalla viranomaisten suorituskykyä. Esityksestä käy ilmi myös, että yhteiskunnan mahdollisuudet reagoida kansalliseen

³⁹ Hietanen & Arkia 2017, 102

turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin ovat merkittävässä epäsuhdassa uhkien toteutumisesta aiheutuvien vahinkojen kanssa.⁴⁰

7.3 Tiedustelun valvonnasta

Viranomaisen toimivaltuuksiakin tärkeämpänä asiana näkisin sen, miten viranomaisen valtuuksiaan käyttää ja miten käyttöä valvotaan. Mikäli viranomaisen käyttää saamaansa valtaa oikeaan tarkoitukseen, oikeassa suhteessa, tarkoituksenmukaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti, voisi uusia tiedustelua koskevia lakeja luonnehtia onnistuneeksi kokonaisuudeksi. Valtuuksien väärinkäyttö voisi helposti johtaa tilanteeseen, jossa usko ja luotto viranomaisiin heikkenee.

Tiedustelutoiminnan valvontaa on painotettu niin hallituksen esityksessä kuin myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mietinnöissä. Valvonnan kannalta oleellista on sen toimivuus. Valvonta on jaettu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Ulkoisesta valvonnasta huolehtivat tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutettu, joiden tehtävänä on varmistaa, että tiedustelun valvonta on toimivaa ja viranomaisen toimii laissa rajatuilla tavoilla. Näen tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun virkojen perustamisen hyvänä kehityksenä tiedustelulakien säätämisen ohella. Ennen valiokuntaa ja tiedusteluvalvontavaltuutettua olivat olemassa ainoastaan tasa-arvovaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun sekä tietosuojavaltuutetun virkanimikkeet. Todennäköisesti näiden tahojen työmäärä osoittautuisi liian suureksi, mikäli tiedusteluvalvontavaliokuntaa sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun virkaa ei olisi perustettu.

Valiokunnan olemassaolo verrattuna siihen, että olisi ainoastaan yksi valtuutettu valvomassa koko Suomen tiedustelua on nähdäkseni hyvin oleellista. Valiokunta kykenee hallitsemaan huomattavasti suurempia työmääriä ja tarkastelemaan laajemmin ja tarkemmin erilaisia viranomaisdokumentteja. Valiokuntatyössä myös yhdistyvät monet erilaiset näkökulmat, periaatteet ja moraalinäkemykset, mikä lisää valiokunnan toiminnan oikeusvarmuutta.

⁴⁰ HE 202/2017, 9

Valiokuntatyössä toteutuvat nimenomaisesti demokratia ja parlamentarismi, koska päätöksiä ei valiokunnassa tehdä yksin, vaan niistä äänestetään.

Ulkoisen valvonnan lisäksi tiedustelua valvotaan myös sisäisesti sisäministeriön sekä suojelupoliisin päällikön toimesta. Sisäinen valvonta on nähtävissä jopa ulkoista valvontaa tärkeämmäksi seikaksi, jota ei kuitenkaan ole laajalti tuotu esiin esimerkiksi hallituksen esityksissä tiedustelulaeista. Lohse ja Viitanen mainitsevatkin, että “Omavalvonnassa korostuu viranomaisten päälliköiden ja muun päällystön aktiivinen johtamisote, sillä esimiehillä on parhaimmat mahdollisuudet puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin menettelytapoihin osana päivittäistä johtamista.”⁴¹ Näen Lohsen ja Viitanen huomion ajankohtaiseksi ja tärkeäksi. Vaikka tiedustelun ulkoinen valvonta on nähtävissä varsin kattavana, on syytä kiinnittää myös omavalvonnan toimivuuteen. Huomionarvoista on myös, että omavalvontaa ei ole nostettu juurikaan esiin hallituksen esityksissä tai perustuslakivaliokunnan mietinnöissä, vaikka se on oleellinen osa tiedustelun valvontaprosessia. Hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu, että suojelupoliisin sisäinen valvonta on eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan hyvällä tasolla, joskin suojelupoliisin omavalvonnan tason pysyminen ennallaan pitäisi varmistaa myös tulevaisuudessa.⁴² Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole tarkemmin otettu kantaa omavalvonnan toimintaan tai kehitystarpeisiin tiedustelulakien voimaantulon seurauksena.

Valiokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun lisäksi tiedustelun valvonnasta on vastuussa myös tuomioistuin. Kuten myös perustuslakivaliokunta on mietinnössään maininnut, on kuitenkin tuomioistuin käsittelyn yhteydessä syytä kiinnittää huomio siihen, ettei tuomioistuinkäsittelystä tule näennäinen toimenpide ja lupia tiedustelulle jaettaisiin liian suppein perustein.⁴³ Hietanen ja Arkia mainitsevatkin, että esimerkiksi tiedustelun suurvallassa Yhdysvalloissa tiedustelulupia myöntävä FISC-tuomioistuin on vuosien 1979 ja 2012 välillä hyväksynyt 99,97% tiedustelulupahakemuksista.⁴⁴ Mikäli tuomioistuinkontrolli muodostuu liian rutiininomaiseksi toimenpiteeksi, on vaara, että lupia tiedustelulle jaetaan perusteitta, mikä olisi kansalaisen perusoikeuksien toteutumisen kannalta

⁴¹ Lohse & Viitanen, 157

⁴² HE 202/2017, 140

⁴³ PeVL 35/2018, 29

⁴⁴ Hietanen & Arkia, 103

varsin suuri epäonnistuminen. Tämänkaltainen kehitys lisäisi huomattavasti väärinkäytösten riskiä tiedustelutoiminnan yhteydessä.

Kiinnitin tutkimusta tehdessäni myös huomion siihen seikkaan, että tuomioistuinkontrollin myötä myös tuomioistuimen vastuu tiedustelusta kasvaa huomattavasti. Tuomioistuin on käytännössä vastuussa kansallisen turvallisuuden takaamisesta, koska eväämällä luvan se voi estää tietyn kohteen tutkimisen. Lupahakemuksen evääminen on sinänsä nähtävissä kovana päätöksenä, koska kyseessä voi olla riski kansalliselle turvallisuudelle, josta ei päästä tietoisuuteen ennen tiedustelutoiminnan sallimista. Näkisin tuomioistuimen aseman tiedustelun osittaisena valvojana tämän vuoksi hieman vaikeana. Käytännössä tuomioistuin joutuu jokaisen päätöksen kohdalla punnitsemaan kansallisen turvallisuusriskin ja perusoikeuksien välistä suhdetta. Mikäli tiedustelulupahakemus evätään ja jotakin tapahtuu, on tuomioistuin varsin vaikeassa paikassa. Samoin tiedusteluluvan myöntäminen liian suppein perustein johtaa helposti epäluottamukseen tuomioistuinta kohtaan. Näkisinkin, että uudistukset ovat johtaneet osittain tilanteeseen, jossa Suomen kansallisesta turvallisuudesta ja erityisesti siihen olennaisesti liittyvästä päätöksenteosta vastaa tuomioistuin, eikä poliisi tai suojelupoliisi itse.

7.4 Tilanne ilman tiedustelulakeja?

Huomioon tulee kuitenkin ottaa myös toinen näkökanta. Mitä tapahtuisi mikäli tiedustelulakeja ei olisi? Hyvin todennäköisesti kansallinen turvallisuus vaarantuisi entisestään, joka lopulta heijastuisi myös kansalaisiin ja heidän turvallisuuteensa sekä perusoikeuksien toteutumiseen. Kuten puolustusvoimien toimintaa koskevan lain 2§ säädetään, puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, mihin kuuluvat esimerkiksi maa-alueen sekä alueellisen koskemaatomuuden turvaaminen. Puolustusvoimien tehtävänä on myös kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien sekä valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen.⁴⁵ Edellämainittujen ehtojen vaaliminen on puolustusvoimien ja valtion tehtävä, joiden täyttäminen vaatii kuitenkin ajanmukaista toimivaltaa. Ilman päivitettyä tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä tällaista toimivaltaa ei ole, eikä Suomen turvallisuuden takaaminen välttämättä onnistu enää entisellä tavalla.

⁴⁵ Puolustusvoimien toimintaa koskevalla lailla tarkoitetaan lakia puolustusvoimista (551/2007)

Mielestäni ajankohta siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätämiselle on ollut varsin optimaalinen. Kansallinen turvallisuus on viimevuosina pyörinyt keskustelun aiheena yhä enemmän ja varmasti asia on tullut entistä tutummaksi myös kansalaisten keskuudessa. Näkisin, että tällä hetkellä hyväksyntä uudistukselle on huomattavasti laajempi, kuin mitä se olisi voinut olla esimerkiksi 20 vuotta sitten, kun turvallisuusriskit olivat täysin erilaisia.